Accès à la procédure d'asile à la préfecture de l'Isère à Grenoble. Synthèse des observations réalisées du 17 septembre 2012 au 31 janvier 2013

Accueil Demandeurs d'Asile, La Cimade, Ligue des Droits de l'Homme, Association de Parrainage Républicain des Demandeurs d'Asile et de Protection, Médecins du Monde, Amnesty International, Secours Catholique, Solidarité Expulsions, Institut des Droits de l'Homme, RESF38, Amicale du Nid, Modus Operandi, Comité de Soutien aux Réfugiés Algériens, Pastorale des Migrants Isère, Groupe Chrétiens et Immgrés, Diaconat Protestant, La Rencontre –Seyssins

«

Aujourd'hui 28 décembre, jour ordinaire à la préfecture de l'Isère, Place de Verdun ; j'arrive à 8h15 et commence à relever les noms des demandeurs d'asile qui ont passé la nuit ou sont arrivés à l'aube pour être les premiers dans la file d'attente derrière les barrières métalliques qu'ils ne doivent pas franchir.

Aujourd'hui 28 décembre, ils sont 33 : 5 familles avec enfants originaires de Macédoine, Serbie, Bosnie, Kosovo, Russie ; un couple et 2 hommes seuls originaires de Macédoine, 2 hommes et 4 femmes seules dont une mineure originaires de RDC, un homme en provenance du Mali et 2 personnes de Guinée.

Aujourd'hui 28 décembre, certains sont déjà venus 6, 5, 4, 3, 2 fois qui ne comprennent pas pourquoi ils ne peuvent pas accéder au bureau de l'asile pour demander la possibilité d'obtenir la protection de la France.

Aujourd'hui 28 décembre à 9h03, l'employée de la préfecture franchit la porte, s'approche de la masse agglutinée contre la barrière, fait entrer 2 hommes qui étaient au premier rang, puis les portes se referment.

Aujourd'hui 28 décembre à 9h10, le policier de service s'adresse à tous ceux qui restent :

« Allez hop, tout le monde s'en va ! »

Aujourd'hui 28 décembre, l'accueil du 115 répond aimablement qu'il faut rappeler à 11H pour connaître les places d'hébergement d'urgence. La Préfecture ne rouvrira ses portes que le jeudi 3 janvier.

L'asile est un droit constitutionnel ; l'Etat français est souverain pour décider de quelle manière l'examen de la demande de protection est fait sur son territoire mais cette liberté est encadrée par l'obligation qu'il a de respecter la personne humaine à chaque étape de la procédure et l'obligation de ne pas rendre vaine toute démarche de protection.

Michèle MARTIN, bénévole à l'ADA -Accueil Demandeurs d'Asile- et citoyenne Française.
Quaix en Chartreuse le 28 décembre 2012

»

Collectif inter associatif
Accueil Demandeurs d'Asile, La Cimade, Ligue des Droits de l'Homme, Association de Parrainage Républicain des Demandeurs d'Asile et de Protection, Médecins du Monde, Amnesty International, Secours Catholique, Solidarité Expulsions, RESF38, Amicale du Nid, Modus Operandi, Comité de Soutien aux Réfugiés Algériens, Pastorale des Migrants Isère, Groupe Chrétiens et Immgrés, Diaconat Protestant, La Rencontre-Seyssins, Institut des Droits de l'Homme

Sommaire »

Communiqué de presse du 20 février 2013

Introduction

Une procédure encadrée par des textes, mais un parcours entravé

La préfecture, un passage obligé

Accès au guichet

Accès au droit

Conditions d'attente

Accès à la justice et déni de l'administration

Comment comprendre les défaillances du service public de l'Etat?

La régionalisation a bon dos

Contrôle migratoire versus droit d'asile: la chasse au fraudeur est ouverts

Une exception iséroise?

Annexe 1: Méthodologie d'observation

Annexe 2: Chiffres et statistiques

Annexe 3: Qu'est ce que le droit d'asile?

Annexe 4: Textes de référence

Collectif inter associatif

Accueil Demandeurs d'Asile, La Cimade, Ligue des Droits de l'Homme, Association de Parrainage Républicain des Demandeurs d'Asile et de Protection, Médecins du Monde, Amnesty International, Secours Catholique, Solidarité Expulsions, RESF38, Amicale du Nid, Modus Operandi, Comité de Soutien aux Réfugiés Algériens, Pastorale des Migrants Isère, Groupe Chrétiens et Immgrés, Diaconat Protestant, La Rencontre-Seyssins, Institut des Droits de l'Homme

Communiqué de presse du 20/02/2013

Accès à la procédure d'asile à la préfecture de l'Isère: "*Revenez demain!*"

A l'occasion de la sortie du rapport de la Coordination Française pour le Droit d'Asile[1] (CFDA), intitulé "Droit d'asile en France: conditions d'accueil – Etat des lieux 2012", **le collectif d'associations de l'observatoire de l'asile en Isère[2] rend public un rapport sur les conditions d'accès à la procédure d'asile à la préfecture de Grenoble**.

Le constat dressé par la CFDA, après plusieurs mois d'enquête réalisée dans 31 départements de quinze régions en France montre que le système d'asile est à bout de souffle.
Le travail d'observation mené devant la préfecture de l'Isère depuis le 17 septembre 2012 a révélé quant à lui les singularités grenobloises.

Sur 388 personnes qui se sont présentées aux portes de la préfecture à Grenoble du 1er octobre 2012 au 31 janvier 2013 pour y déposer une demande d'asile, seules 176 ont effectivement pu accéder au guichet soit 2 ou 3 personnes en moyenne par jour d'ouverture du service. **La moitié des personnes n'ont pas eu accès à la préfecture**. L'enquête révèle qu'en faisant entrer 5 ou 6 personnes par jour d'ouverture, la préfecture pourrait accueillir tous les demandeurs.

Les associations ont constaté une inégalité d'accès au service public. Alors que les usagers de la préfecture venant pour d'autres démarches sont tous reçus dans la journée, **un numerus clausus est instauré pour les demandeurs d'asile**. L'arbitraire le plus complet préside au choix des "heureux élus" qui accèderont à la procédure. Ce ne sont pas nécessairement les personnes les plus vulnérables (femmes enceintes, personnes handicapées ou malades etc.), ni même celles qui ont débutées la file d'attente la veille au soir qui accèdent au guichet. La préfecture ne se donne d'ailleurs pas les moyens de savoir qui est arrivé en premier. La "loi du plus fort" semble prévaloir sur tout autre critère objectif.

L'asile est un droit constitutionnel et une liberté fondamentale. Le rôle de la préfecture dans la procédure est théoriquement très encadré, mais c'est un passage obligatoire pour demander l'asile. L'accueil offert en Isère impose des entraves inacceptables au bon déroulement de la procédure. Si les demandeurs d'asile représentent une population en détresse et particulièrement démunie, on est pourtant très loin d'un raz-de-marée.

La préfecture du Rhône, l'autre préfecture de région chargée, avec Grenoble, d'accueillir les demandeurs d'asile au début de procédure, accueille pour sa part deux fois plus de demandeurs, et une attente dépassant rarement la journée.

Le collectif de l'observatoire de l'asile en Isère appelle à **un traitement plus humain des files d'attente du service asile et plus cohérent avec les obligations faites à l'Etat en matière d'accueil**. La lutte contre les détournements de procédure, la suspicion de fraude et le mythe de l'appel d'air doivent céder la place à une réflexion pour assurer un accueil digne et la protection des réfugiés grâce à une procédure efficace et équitable.

Le collectif vous invite à constater l'accueil réservé aux demandeurs d'asile le lundi, mardi, jeudi et vendredi à la Préfecture de l'Isère de 8h45 à 9h10.

Une conférence de presse est organisée mercredi 20 février à 11h dans la salle de conférence de la Maison des Associations.

---

[1] La **Coordination française pour le droit d'asile** rassemble les organisations suivantes : ACAT (Action des chrétiens pour l'abolition de la torture), Amnesty International France, APSR (Association d'accueil aux médecins et personnels de santé réfugiés en France), ARDHIS (Association pour la Reconnaissance des Droits des personnes Homosexuelles et transsexuelles à l'Immigration et au Séjour), CAAR (Comité d'Aide aux Réfugiés), CASP (Centre d'action sociale protestant), Centre Primo Levi (soins et soutien aux personnes victimes de la torture et de la violence politique), La Cimade (Service oecuménique d'entraide), Comede (Comité médical pour les exilés), Dom'asile, ELENA (Réseau d'avocats pour le droit d'asile), FASTI (Fédération des associations de solidarité avec les travailleur-eu-se-s immigré-e-s), GAS (Groupe accueil solidarité), GISTI (Groupe d'information et de soutien des immigrés), JRS-France (Jesuit Refugee Service), LDH (Ligue des droits de l'Homme), Médecins du Monde, MRAP (Mouvement contre le racisme et pour l'amitié entre les peuples), secours Catholique (Caritas France), SNPM (Service National de la Pastorale des Migrants). La représentation du Haut Commissariat pour les Réfugiés en France et la Croix Rouge française, sont observateurs des travaux de la CFDA

[2] Le **collectif "Observatoire de l'asile en Isère"** rassemble : Accueil Demandeurs d'Asile, La Cimade, Médecins du Monde, Secours Catholique, Ligue des Droits de l'Homme, Amicale du Nid, SOLEX (Solidarités expulsions), APARDAP (Association de Parrainage Républicain des Demandeurs d'Asile et de Protection), CSRA (Comité de Soutien aux Réfugiés Algériens, RESF38, Modus Operandi, Amnesty International, Institut des Droits de l'Homme, la Pastorale des Migrants Isère, GCIF(Groupe Chrétiens et Immigrés), Diaconat Protestant, La Rencontre-Seyssins

Collectif inter associatif

Accueil Demandeurs d'Asile, La Cimade, Ligue des Droits de l'Homme, Association de Parrainage Républicain des Demandeurs d'Asile et de Protection, Médecins du Monde, Amnesty International, Secours Catholique, Solidarité Expulsions, RESF38, Amicale du Nid, Modus Operandi, Comité de Soutien aux Réfugiés Algériens, Pastorale des Migrants Isère, Groupe Chrétiens et Immgrés, Diaconat Protestant, La Rencontre-Seyssins, Institut des Droits de l'Homme

Introduction »

En mai 2012, le collectif d'associations a conduit une mission d'observation des pratiques des services de la préfecture envers les étrangers. Ce travail a amené les associations à rencontrer le préfet de l'Isère le 18 juin 2012, puis à remettre un rapport fin juillet 2012. C'est à la suite de ce rapport que les associations ont à nouveau pu rencontrer les responsables de la Direction de la citoyenneté, de l'immigration et de l'intégration (DICII) de la préfecture.

Le rapport de juillet 2012 rappelait aux services de l'Etat la question préoccupante des difficultés d'accès au bureau de l'asile, et le phénomène de file d'attente qui en découlait. Il suivait les nombreuses interpellations émanant de plusieurs associations depuis septembre 2010, date de l'apparition des premières files d'attente. Toutes ont dénoncé l'attente interminable devant la préfecture contraignant les demandeurs à s'installer et souvent dormir devant la préfecture pendant parfois plusieurs jours.

Il n'a résulté de ces rencontres aucune amélioration notable dans l'accueil des demandeurs d'asile.

D'autres collectifs d'associations ont dénoncé les pratiques illégales des préfectures[3]. Le rapport remis en février 2013 par la CFDA[4] au Ministère de l'Intérieur chargé de l'immigration et de l'asile pointe des pratiques généralisées à tout le territoire français, le tout dans une grande disparité en opposition radicale avec le principe républicain d'égalité de traitement entre les usagers.
Le 22 janvier 2013, la France a été mise à l'index par le Conseil des Droits de l'Homme des Nations Unies pour le sort réservé aux demandeurs d'asile.

La préfecture de l'Isère s'illustre dans ces excès.

A compter du 17 septembre 2012, des bénévoles de l'ADA (Accueil Demandeurs d'Asile) et de la Cimade se sont postés à l'entrée de la préfecture, afin de relever les noms des personnes. Cette liste est régulièrement envoyée au Préfet et aux principaux responsables de la DICII.

En novembre et décembre 2012, relevant l'invitation faite lors de la rencontre du 13 novembre 2012 avec la chef de service, les responsables de l'ADA et de la Cimade ont plusieurs fois proposé de rencontrer les responsables de la DICII afin d'évoquer ce problème, sans succès.

L'observation conduite par l'ADA et la Cimade, malgré son caractère systématique, n'est qu'une estimation en cela que ni la préfecture ni les services liés ne communiquent le nombre de personnes effectivement accueillies.
Les chiffres restent cependant parlants.

Sur la période de la mission d'observation, du 1 octobre 2012 au 31 janvier 2013 pour un total de 67 jours, 388 personnes se sont présentées à la préfecture de l'Isère en vue d'y déposer une demande d'asile, 176 ont pu accéder au guichet soit 2 ou 3 personnes en moyenne par jour d'ouverture. 212 personnes ont été refoulées. Elles n'ont jamais pu entrer dans l'enceinte de la préfecture de l'Isère.

En accueillant 5 ou 6 personnes en moyenne par jour d'ouverture, la préfecture aurait pu accueillir tout le monde.

[3] Collectif Asile en Ile-de-France, "*Dossier de presse. Ile-de-France: les pratiques illégales des préfectures violent le droit d'asile*", mars 2011
[4] Droit d'asile en France : conditions d'accueil état des lieux 2012, rapport de la coordination française pour le droit d'asile, février 2013

Une procédure encadrée par des textes mais un parcours entravé

La Préfecture, un passage obligé

En théorie

Le rôle de la préfecture vis-à-vis des demandeurs d'asile est limité et strictement encadré.
Lorsqu'il est sur le territoire, l'étranger ne peut saisir directement l'OFPRA d'une demande d'asile. Il doit se rendre auprès de la préfecture du département dans lequel il se trouve, pour se présenter comme demandeur d'asile. Le service de l'asile de la préfecture est alors chargé d'une double mission : remettre un formulaire de demande d'asile, et examiner la demande d'admission au séjour du requérant.
Depuis 2009, une seule préfecture par région – deux en Rhône Alpes, Grenoble et Lyon – est habilitée à examiner la demande d'admission au séjour et à remettre ce formulaire.
Un demandeur d'asile entré irrégulièrement en France ne peut être refoulé. Cependant, **ce n'est qu'une fois passé en préfecture que l'étranger peut engager une demande d'asile**.

La **procédure préalable à l'admission au séjour et à la demande de protection** en préfecture est strictement encadrée par le CESEDA[5]. Pour obtenir un formulaire de demande d'asile et une autorisation provisoire de séjour, le demandeur d'asile doit présenter :
- Les indications relatives à son état civil et le cas échéant, à celui de son conjoint et de ses enfants à charge;
- toutes indications portant sur les conditions de son entrée en France et ses itinéraires de voyage à partir de son pays d'origine – ces informations sont reportées par écrit sur un formulaire de 4 pages;
- quatre photographies d'identité;
- l'indication de l'adresse de domicile, ou une domiciliation postale agréée.

La préfecture doit ensuite saisir les empreintes digitales du requérant sur une borne électronique reliée au fichier EURODAC partagé entre les pays de l'espace Schengen pour déterminer si la demande d'asile relève de la procédure "Dublin".
Ce n'est qu'une fois en possession du formulaire de demande d'asile que le demandeur d'asile peut déposer sa demande auprès de la seule administration apte à en juger la validité: l'OFPRA.

Il s'agit là de démarches que le législateur a voulues simples et rapides, ayant pour vocation de permettre un accès universel à l'asile, liberté fondamentale et droit constitutionnel.

En pratique

Comment, dans ces conditions, expliquer l'existence d'une file d'attente devant la préfecture, le refus opposé à des personnes d'entrer dans ce bâtiment, et les obstacles réglementaires opposés aux requérants?
Empêcher les demandeurs d'asile d'entrer dans la préfecture est le fait de trois pratiques illégales de la part des services de l'Etat :
- un refus d'accès au guichet de l'asile entravant une liberté fondamentale
- une inégalité de traitement entre usagers de la préfecture
- un traitement indigne et dégradant des usagers

Et à situation équivalente, d'autres préfectures comme celle de Lyon font beaucoup mieux, plus efficace, et plus en accord avec la loi.

[5] Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, art. R.741-2.

Collectif inter associatif
Accueil Demandeurs d'Asile, La Cimade, Ligue des Droits de l'Homme, Association de Parrainage Républicain des Demandeurs d'Asile et de Protection, Médecins du Monde, Amnesty International, Secours Catholique, Solidarité Expulsions, RESF38, Amicale du Nid, Modus Operandi, Comité de Soutien aux Réfugiés Algériens, Pastorale des Migrants Isère, Groupe Chrétiens et Immgrés, Diaconat Protestant, La Rencontre-Seyssins, Institut des Droits de l'Homme

» Accès au guichet: en théorie l'asile est un droit constitutionnel et une liberté fondamentale, mais en pratique …. **« Revenez un autre jour ! »**

En théorie

Le **droit d'asile est une liberté fondamentale** au sens de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, consacrée par la Constitution de la République française. Il découle de la signature d'une Convention internationale qui engage la France. Le Conseil d'Etat rappelle que ce droit a pour corollaire celui de solliciter le statut de réfugié (CE n° 229039, 12/01/2001).
Par conséquent, les guichets d'une préfecture **doivent être en toutes circonstances libres d'accès** car ils constituent l'unique porte d'entrée en France pour déposer une demande d'asile.

En droit administratif français, **le principe du droit d'accès au guichet** s'énonce très simplement : les usagers du service public se trouvant dans une même situation doivent subir le même traitement. Sa valeur juridique est consacrée depuis longtemps par un arrêt du Conseil d'État (CE, Sect., 9 mars 1951, Soc. des concerts du conservatoire, Rec. 151 qui lui reconnaît la valeur d'un principe général du droit. Le Conseil constitutionnel lui a reconnu une valeur constitutionnelle (Conseil constitutionnel 79-107, 12 juillet 1979, Ponts à péages, Rec. 31). Ce principe découle de l'égalité devant la loi consacrée par la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (art. 1er).
Cette égalité ne signifie pas que tous les individus doivent toujours être traités de la même façon. Ainsi, l'administration n'a pas l'obligation de traiter différemment les situations différentes (CE, Ass., 28 mars 1997, Sté Baxter). En revanche, si des différences sont possibles, elles doivent être justifiées par des critères objectifs.

L'accueil des demandeurs d'asile en Préfecture, mode d'emploi

La Préfecture est ouverte aux demandeurs d'asile de 9h à midi, le lundi, le mardi, le jeudi et le vendredi.
Le service asile reçoit prioritairement des personnes convoquées. Le jeudi et le vendredi, la préfecture reçoit en priorité les demandeurs d'asile venus de Savoie, Haute Savoie et Drôme pour saisir leurs empreintes digitales et leur remettre le formulaire OFPRA et l'autorisation de séjour le cas échéant.
Les personnes se présentant pour la première fois comme demandeurs d'asile en Isère doivent attendre devant le portail, pour pouvoir déposer au guichet du service de l'asile leur identité et le détail de leur venue en France, et laisser saisir leurs empreintes digitales. Elles sont ensuite convoquées la semaine suivante pour apporter une adresse de domiciliation et des photos d'identité. Ce n'est qu'alors qu'elles obtiendront le formulaire de demande d'asile et éventuellement une autorisation de séjour.

En pratique: un numerus clausus illégal

A Grenoble, la préfecture limite le nombre de personnes autorisées à entrer dans ses locaux afin d'entamer leurs premières démarches d'asile. Sur la période observée, **388 personnes se sont présentées à la préfecture** de l'Isère en vue d'y déposer une demande d'asile, et seules **176 ont pu accéder au guichet soit 2 ou 3 personnes en moyenne par jour d'ouverture**.

L'accès est limité à quelques personnes par un système de numéros qui ne sont distribués qu'à l'ouverture. Entre 0 et 5 tickets sont ainsi donnés en fonction du personnel présent et du nombre de convocations. Ils sont remis lorsque des agents administratifs ou de la police laissent entrer les personnes jusqu'au hall d'entrée de la préfecture.
Selon les observations relevées chaque jour, 56 personnes se sont présentées plus de 5 fois, et parmi elles, seules 22 auraient pu avoir accès au guichet: les 34 autres n'ont jamais pu parvenir au bureau de l'asile. 6 personnes sont venues plus de 15 fois, dont 3 personnes venues déposer une première demande d'asile.

Nous assistons ainsi à la **mise en place d'un numerus clausus** aux portes de la préfecture de l'Isère. Parmi les personnes faisant appel à la préfecture, seuls les demandeurs d'asile sont concernés par cette entrave. Sur quels critères ? Le demandeur d'asile est-il un usager du service public comme les autres ?

« C'est fini messieurs dames, rentrez chez vous »

La limitation des personnes admises chaque jour a plusieurs conséquences observables à l'heure de l'ouverture:

- les demandeurs d'asile **tentent de passer la nuit** devant la porte pour se trouver parmi les trois ou quatre premiers de la file d'attente, mais sont fréquemment chassés au cours de la nuit. Certains demandeurs d'asile eux-mêmes tentaient de tenir une liste d'arrivées, dont jamais les services de la préfecture n'ont tenu compte.
- Des barrières ont été installées afin de "canaliser" la file d'attente.
- A l'heure de l'ouverture, les demandeurs d'asile se bousculent pour attirer l'attention des agents préfectoraux qui vont faire un tri parmi eux. Des bagarres peuvent éclater.

Le tout se passe sous les yeux des autres usagers de la préfecture.
Il y a de fait **une véritable inégalité d'accès au service public**.
L'arbitraire le plus complet préside aux choix des personnes accueillies par les agents de la préfecture.

Ces personnes sont parfois des hommes seuls, et souvent des familles. Des familles en fuite, cela signifie des personnes fragiles ; des femmes enceintes (certaines enceintes de huit mois ne tenaient plus debout) ; des bébés (les plus jeunes avaient deux semaines) ; des personnes âgées et affaiblies ; des malades pour qui à plusieurs reprises les pompiers ont dû intervenir. Toutes ces personnes fragilisées ne sont pas à leur place dans une file d'attente dans la rue, pendant des heures, de jour comme de nuit, en toute saison. Pas en France.
Les personnes les plus vulnérables ne peuvent passer la nuit devant la préfecture dans des conditions hivernales, même si personnes âgées, femmes enceintes et enfants tentent de dormir sur le trottoir. La plupart sont écartées par la cohue à l'heure de l'ouverture.
En juillet les personnes dites "vulnérables" réussissaient à obtenir des convocations pour se présenter au service de l'asile sans avoir à passer la nuit devant la préfecture. Depuis septembre, ce n'est plus le cas. La responsable du service asile nous a dit qu'elle ne ferait aucune priorité même si de fait, des priorités, il y en a.
De manière plus générale, nous notons **une absence de transparence**, les critères de sélection ne sont pas objectivés. Les demandeurs d'asile ne comprennent pas pourquoi une personne qui se présente pour la première fois a réussi à entrer et eux non.

La **loi du plus fort** semble prévaloir sur tout autre critère objectif.

Sauf dans certains cas, où la loi est ouvertement bafouée.

« Une demande de réexamen… Votre demande n'est pas prioritaire »

Tout demandeur d'asile a la possibilité de solliciter l'OFPRA pour déposer une **demande de réexamen** de son dossier s'il a de nouvelles craintes en cas de retour dans son pays, postérieures à un premier examen de demande de protection.
Ces démarches suivent exactement la même procédure qu'une première demande d'asile: le demandeur doit se présenter auprès de la préfecture pour pouvoir saisir l'OFPRA. A nouveau, la préfecture ne peut se prononcer que sur l'admission au séjour pour la durée de la procédure d'examen.
Or, tout au long de la période observée, les demandeurs d'asile demandant le réexamen de leur demande se sont vu strictement interdire l'entrée dans la préfecture.
En effet, la responsable du bureau asile refuse systématiquement les personnes se présentant pour une réouverture de leur dossier à l'OFPRA, prétextant qu'elles ont déjà pu déposer une première demande et qu'elles ne seraient donc plus prioritaires. Ne pas être prioritaire ne signifie pas ne pas avoir du tout accès au service.
Les demandeurs d'asile n'ont alors pour seul recours que le tribunal administratif pour faire reconnaître le déni de droit.

» Accès au droit: « **Revenez avec un interprète** »

En théorie

L'article 13 de la directive 2005/851/CE du 1er décembre 2005 (directive relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les Etats membres) prévoit une information compréhensible sur les droits et devoirs des demandeurs d'asile tout au long de la procédure d'examen de la demande.
L'article R741-2 du CESEDA précise que les services de la préfecture doivent remettre un document d'information "dans une langue dont il est raisonnable de penser que le demandeur d'asile la comprend :

1 sur les droits et obligations du demandeur d'asile
2 sur les organisations qui assurent une assistance juridique
3 sur les organisations qui peuvent lui venir en aide, notamment sur le plan médical."

En pratique

La demande d'admission au séjour est déposée sans bénéficier des garanties d'accompagnement et d'explication:
• **le *Guide du demandeur d'asile*, publié par le Ministère en 6 langues, n'est pas distribué**; depuis la mission d'observation menée en mai 2012, il est théoriquement en libre accès dans le hall de la préfecture, et occasionnellement remis au guichet du service asile.
• **les demandeurs d'asile n'ont pas accès à un interprète** pour remplir le formulaire de demande d'admission au séjour, ni pour la prise d'empreintes, ni pour l'annonce orale d'un refus d'admission au séjour (procédure prioritaire ou «Dublin II»); il existe de fait une **inégalité d'accès de tous les étrangers en fonction de la présence d'un accompagnateur** (bénévole associatif) ou **de la langue parlée** par le demandeur.
• Il leur est enfin **impossible de revenir sur leurs déclarations**, malgré le droit à la rectification des données personnelles.

De manière quotidienne, les agents de la préfecture refusent l'entrée de personnes ou de familles présentes dans la file d'attente, au motif qu'elles ne parleraient pas français, ou "pas suffisamment bien" l'anglais. Ces personnes sont invitées sans ménagement à revenir accompagnées.

» Conditions d'attente: « **Ne laissez pas traîner vos couvertures n'importe où** »

En théorie

Le ministère de l'Intérieur a fait de l'accueil des étrangers en préfecture une priorité. Ainsi, dans une **circulaire du 4 décembre 2012 adressée aux préfets** par Manuel Valls (annexe 5), Ministre de l'Intérieur, il est indiqué qu'"*améliorer l'accueil en Préfecture est une priorité pour le ministre à double titre : **il y va de l'image du service public et de la volonté, affirmée par le Président de la République, de contribuer à la sécurisation de l'accueil des migrants***".
Pour la première fois, l'Etat reconnaît noir sur blanc des "*difficultés importantes*" pour 10% à 12% des préfectures sur la base d'un audit de l'Inspection Générale de l'Administration. La circulaire rapporte que des "*files d'attente nocturnes*" se forment "*au moins deux heures avant l'ouverture*" et les étrangers passent au moins une heure d'attente dehors.
Si la volonté du ministère d'améliorer les conditions d'attente des étrangers est clairement affirmée, il n'est pas fait état dans cette circulaire des conditions d'attente des demandeurs d'asile en particulier.

En pratique

Une "structure modulaire d'accueil" a été mise en place par la préfecture de l'Isère pour les demandes de titres de séjour mais rien n'a été fait pour les demandeurs d'asile. Au contraire, notre mission d'observation a pu révéler que la distance grandissait et les obstacles se multipliaient entre le trottoir où les demandeurs sont contenus et le bureau de l'asile situé en sous-sol de la Préfecture.
Le **contingentement des demandeurs d'asile est matérialisé par des barrières et un accueil policier**. Ils sont accueillis les lundis, mardis, jeudis et vendredis par deux à quatre policiers. Nos observations montrent une détérioration de l'accueil. Alors qu'avant les demandeurs étaient "sélectionnés" par la responsable du bureau asile, les demandeurs n'ont à présent plus que les policiers comme interlocuteurs. Le nombre de demandeurs triés dépend toujours de l'information qu'ils reçoivent de la part de la fonctionnaire responsable qui, elle, reste dissimulée sous le porche, invisible des demandeurs d'asile. Ainsi, les demandeurs n'ont qu'un interlocuteur policier qui ne peut pas les renseigner ou les informer.

« Ils n'en mouraient pas tous, mais tous étaient frappés…

Plan vigipirate, vigilance orange, froid "polaire", vent fort et glacial, tourbillons de neige…

Ce matin, devant la préfecture, ils sont 25 demandeurs d'asile. Quand je suis arrivée, immédiatement mon imaginaire s'est réveillé : les gens étaient devant moi et j'ai cru voir les pingouins des régions arctiques quand ils sont agglutinés les uns contre les autres pour lutter contre le froid et la tempête… Quelques demandeurs d'asile ont passé la nuit devant la préfecture. Ils ont eu la visite de la Croix Rouge qui a donné une couverture à chacun : bien précieux pour se protéger du froid mais ô combien dérisoire… Ils pensent être obligés de passer la nuit, là, sans dormir, debout dans le froid, parce qu'ils espèrent qu'en étant parmi les premiers de la file d'attente, ils seront admis à déposer leur demande d'asile.
Ils ont bu rapidement thé et café pour se réchauffer un petit peu. Certains ont renversé leur verre tellement ils sont transis de froid et grelottent. Nos mains sont engourdies par le froid et tant bien que mal, nous relevons les noms des personnes présentes ce matin : Aminata T., Shukrije R., Helon M., Maïvanga M., Alirisa V., Yakha K., Kamel G. et tous les autres…
L'un d'entre eux essaie de rentrer depuis le début du mois de décembre.
Le temps a paru éternel entre mon arrivée et l'ouverture de la préfecture. Un homme s'en va : il a trop froid, il n'en peut plus et n'attendra pas encore un petit moment l'ouverture de la préfecture. Reviendra-t-il demain ?
A 8h 55, un renfort de police arrive et rentre dans la Préfecture. Les policiers avaient-ils des consignes à transmettre ? Toujours est-il que la Préfecture ouvre ses portes en retard à 9h05, retard mal venu vu les conditions climatiques.
Un policier fait rentrer les personnes de la file d'attente située à gauche, venues pour faire leurs démarches administratives ; puis il s'intéresse aux personnes qui ont une convocation. Il faudra l'intervention d'une bénévole de l'ADA pour qu'il prenne en considération une famille avec trois petites filles qui pleurent tellement elles ont froid.
Et puis… le policier disparaît derrière le porche… Les demandeurs d'asile attendent, attendent… se demandant s'ils pourront entrer.

Vers 9h 20, quatre policiers sortent et repoussent les demandeurs d'asile pour qu'ils reculent derrière les barrières métalliques qu'ils n'auraient pas dû franchir. Derrière la porte du porche, l'employée de la préfecture responsable du service asile attend à l'abri.
Après la bousculade, les policiers permettent à quatre personnes de rentrer. Quand il n'y a plus possibilité d'entrer, à nouveau, les policiers refoulent violemment les demandeurs d'asile derrière les barrières, en poussant les barrières et "écrasant" les gens. Il aura fallu seulement un peu plus d'une minute à la police pour anéantir l'espoir que les demandeurs d'asile entretenaient depuis la décision de quitter leur pays, pendant leur difficile voyage jusqu'à leur arrivée en pays inconnu, devant la préfecture de Grenoble.
Face aux personnes déconcertées par l'interdiction de rentrer à l'intérieur de la préfecture pour déposer leur demande d'asile, un policier s'emporte : "Nous ne sommes pas là pour discuter mais pour la sécurité."
"Dégagez de là. C'est fini pour aujourd'hui. Vous n'avez qu'à dire aux associations de venir à trois heures du matin pour faire la liste de la file d'attente et ça irait mieux. Ils sont là tous les jours.

A Mme U. venue avec son bébé âgé de deux semaines, un policier donne un conseil : "rentrez chez vous, c'est pas bien de laisser le bébé dans un tel froid !" Cette dame n'a aucun hébergement depuis son arrivée en France.
Les demandeurs d'asile ne sont pas morts mais tous ont été frappés par l'agressivité, la brutalité de la police et le refus de pouvoir déposer leur demande d'Asile.

»

» Accès à la justice et déni de l'administration: « **Revenez avec votre avocat!** »

En théorie

En ultime recours, le tribunal administratif peut être saisi en référé afin de statuer sur un refus de guichet non justifié – simplement pour accéder à une administration et commencer les premières démarches de demande d'asile.
Dans l'ordonnance Salah du 17 septembre 2009, le conseil d'Etat dégage directement de la directive européenne sur l'accueil des demandeurs d'asile et des mesures prévues par la loi pour l'accueil des demandeurs d'asile, des obligations pour l'Etat : le demandeur d'asile doit être admis au séjour le plus tôt possible pour avoir accès aux conditions matérielles d'accueil, et dans l'attente le préfet doit assurer les besoins fondamentaux, à savoir l'habillement, la nourriture et surtout l'hébergement.

En pratique

En ultime recours effectivement, et ce avant même d'avoir engagé quelque démarche que ce soit, les primo arrivants peuvent saisir la justice mais la saisie des tribunaux est complexe en particulier pour un étranger qui ne connaît pas ses droits. La démarche est **longue, contraignante, et forcément intimidante**.
La procédure de saisine du juge administratif repose sur la mention d'une urgence à appliquer une liberté fondamentale. Elle s'appuie sur la production d'attestations constatant le refus de la préfecture de laisser entrer le demandeur, établies par un observateur extérieur. Les témoignages doivent être circonstanciés et nombreux. Les juges prennent des décisions avant tout en fonction de la situation matérielle des personnes – leur état de santé, leur situation de famille, leur hébergement…
Le demandeur doit ensuite trouver un avocat qui accepte de le défendre auprès du tribunal administratif.
L'étape suivante est le dépôt de la demande d'aide juridictionnelle, le primo arrivant n'ayant pas les moyens de payer les honoraires d'un avocat. De cette étape, résulte parfois un délai supplémentaire.
Pendant cette période, le demandeur doit continuer de se présenter devant la préfecture pour prouver que la situation est toujours urgente.
Bien souvent, les demandeurs ont finalement eu la possibilité d'accéder au guichet avant la date d'audience et il n'y a donc plus lieu de statuer sur le refus de l'administration.
Un demandeur s'étant présenté quinze fois pendant la période d'observation a ainsi finalement pu accéder au service asile avant même qu'une audience n'ait été fixée.

Or, même contrainte par la justice, il n'est pas rare que la préfecture tarde à s'exécuter et exerce des mesures vexatoires.

«

La famille Zlatanovic est arrivée à Grenoble en provenance de Serbie au mois de novembre 2012. Ils ont attendu une première journée devant la préfecture pour accéder au bureau de l''asile sans succès. Le lendemain, le père, Radovan, est arrêté sans papiers dans Grenoble et envoyé au centre de rétention administrative (CRA) de Lyon-Saint-Exupéry.*

Le tribunal administratif de Lyon, dans une décision du 20 novembre 2012 condamne la préfecture de l'Isère à lever l'obligation de quitter le territoire (OQTF) qui pèse sur Radovan et sa famille, à délivrer une

autorisation provisoire de séjour (APS) sous 72 heures et à verser la somme de 1000 euros au titre de l'aide juridictionnelle, ou de payer les frais de justice.

.

Le 22 novembre, Radovan, sa femme et ses enfants, se présentent à la préfecture de l'Isère. Ne pouvant être reçus ce jour-là, ils passent la nuit sur le trottoir devant les portes en espérant être admis le lendemain. Par la suite, ils s'y présenteront plus de dix fois. A plusieurs reprises, Radovan a eu l'occasion de montrer la condamnation du tribunal administratif et d'informer une fonctionnaire du bureau Asile de la décision exécutoire. Il s'est vu opposer un refus systématique de la prendre en compte, à divers titres. L'intervention d'un avocat et le courrier qu'il adresse au bureau Asile en demande d'exécution du jugement prononcé contre la préfecture de l'Isère donnent enfin lieu à une convocation pour le 28 décembre 2012, soit 38 jours après que le jugement a été prononcé. L'issue n'est pourtant pas proche pour Radovan qui, comme il avait déposé une demande d'asile en 2008 à Mulhouse, est informé qu'il doit prouver qu'il est retourné dans son pays pour être autorisé à déposer une nouvelle demande d'asile. Ayant vécu en Serbie entre 2009 et 2012 et fondé une famille – il a reconnu ses deux enfants nés en Serbie, qui portent son nom – le retour en Serbie devrait être établi. Pourtant, l'acte de naissance est refusé comme preuve. La fonctionnaire exige un passeport, qu'il ne possède pas. Atteint d'une sclérose en plaques et hospitalisé à plusieurs reprises en Serbie, ce sont les certificats médicaux qui feront que, le 15 janvier 2013, Radovan obtient une autorisation provisoire de séjour valable deux semaines et portant mention de la condamnation du tribunal administratif de Lyon en date du 20 novembre 2012.

**les noms et prénoms ont été changés*

»

Collectif inter associatif

Accueil Demandeurs d'Asile, La Cimade, Ligue des Droits de l'Homme, Association de Parrainage Républicain des Demandeurs d'Asile et de Protection, Médecins du Monde, Amnesty International, Secours Catholique, Solidarité Expulsions, RESF38, Amicale du Nid, Modus Operandi, Comité de Soutien aux Réfugiés Algériens, Pastorale des Migrants Isère, Groupe Chrétiens et Immgrés, Diaconat Protestant, La Rencontre-Seyssins, Institut des Droits de l'Homme

Comment comprendre les défaillances du service public de l'Etat ?

Contrôle des flux contre respect du droit d'asile, mythe de l'appel d'air, procédure accélérée, Dublin, suspicion de fraude…

Entre l'excès de zèle et des démarches toujours plus complexes, les causes sont avant tout politiques.

La préfecture oppose à la liberté d'accès au guichet de l'asile un seul et même argument: face à l'afflux et à la hausse du nombre de demandeurs et au manque de moyens, le service de l'asile ne peut recevoir tout le monde. La préfecture plaide le manque de moyens et de personnel et les conditions de travail et les contraintes résultant de la régionalisation.
Or, cet "afflux" pourrait être résorbé si l'Etat se contentait d'appliquer efficacement sa mission. Sur la période de la mission d'observation, 388 personnes se sont présentées à la préfecture de l'Isère en vue d'y déposer une demande d'asile, 176 ont pu accéder au guichet soit 2 ou 3 personnes en moyenne par jour d'ouverture. En accueillant 5 ou 6 personnes en moyenne, la préfecture aurait pu accueillir tout le monde.
D'autres préfectures y parviennent à moyens équivalents, pourquoi pas Grenoble?

Un afflux de demandeurs en Isère ?

2009: 710 demandes, dont 479 premières demandes, 42 mineurs et 189 demandes de réexamen.
2010: 1241 demandes, dont 779 premières demandes, 424 mineurs, et 38 demandes de réexamen
2011: 1008 demandes, dont 677 premières demandes, 284 mineurs, et 47 demandes de réexamen

La régionalisation a bon dos

La **régionalisation de l'admission au séjour des demandeurs d'asile** a été imposée par l'Etat en 2009.
La préfecture de l'Isère est depuis la régionalisation mise en place en avril 2009, une des deux préfectures responsables dans la région Rhône-Alpes, avec la préfecture du Rhône.
Le nombre de demandeurs d'asile a effectivement connu une hausse significative en 2010, conséquence probable de la régionalisation puisqu'il baissait en Savoie (-63%), Haute Savoie (-43%) et Drôme (-77%). Cependant, le chiffre total des primo-arrivants s'est stabilisé depuis, voire tend à diminuer: l'OFPRA a enregistré 677 premières demandes en provenance de l'Isère en 2011.

Mais **les départements dépendant de l'Isère ne sont pas mieux servis**…
Les demandeurs d'asile de Savoie, Haute Savoie et Drôme doivent se présenter auprès du service asile de la préfecture pour la saisie des empreintes sur la borne EURODAC, et pour la remise d'un formulaire OFPRA et d'une APS le cas échéant. Ces demandeurs d'asile se présentent auprès de la préfecture de leur département qui les reçoit immédiatement: les demandeurs d'asile ont immédiatement accès aux services concernés. Cependant ces derniers prennent alors rendez-vous avec la préfecture de l'Isère, qui convoque les personnes sur des plages dédiées. Ces rendez-vous proposés par la préfecture de l'Isère sont de plus en plus éloignés: **6 mois d'attente pour un demandeur d'asile enregistré à Annecy**, environ **4 mois pour un demandeur d'asile enregistré à Chambéry** à la fin de l'année 2012. Entre temps, les personnes sont totalement abandonnées à elles-mêmes, même si le danger d'une arrestation et d'un éloignement est évité.

Contrôle migratoire versus droit d'asile: la chasse au fraudeur est ouverte

Un deuxième facteur est essentiellement politique:
"*Au plus haut niveau de l'Etat, les ministres successifs en charge de l'asile ont toujours justifié les pratiques restrictives mises en œuvre en les présentant comme des mesures devant* ***décourager les personnes supposées n'avoir aucune raison*** *de demander l'asile*."

Collectif inter associatif
Accueil Demandeurs d'Asile, La Cimade, Ligue des Droits de l'Homme, Association de Parrainage Républicain des Demandeurs d'Asile et de Protection, Médecins du Monde, Amnesty International, Secours Catholique, Solidarité Expulsions, RESF38, Amicale du Nid, Modus Operandi, Comité de Soutien aux Réfugiés Algériens, Pastorale des Migrants Isère, Groupe Chrétiens et Immgrés, Diaconat Protestant, La Rencontre-Seyssins, Institut des Droits de l'Homme

Collectif Asile en Ile-de-France, "Dossier de presse. Ile-de-France, les pratiques illégales des préfectures violent le droit d'asile", mars 2011.

Confier l'accueil des demandeurs d'asile à un service préfectoral guidé par une logique de contrôle des flux migratoires relève du paradoxe.
Le passage à la préfecture est indispensable au dépôt d'une demande d'asile. Cependant, le rôle de la préfecture s'est accru de manière considérable au gré de réformes successives. En effet, la responsabilité de la gestion du dispositif asile, et l'Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides chargé de la mission de reconnaître le statut de réfugié, ont connu dans les 6 dernières années des rattachements successifs et rapides à plusieurs ministères successifs, retirés de la tutelle du Ministère des Affaires étrangères, pour être rattachés aux ministères en charge de l'immigration en mai 2007. Lors du remaniement ministériel de novembre 2009, l'OFPRA fut placé sous la responsabilité du Ministère de l'Intérieur, chargé depuis la même date de l'immigration. Les élections de 2012 n'ont pas entraîné de changement.
Les pressions politiques exercées sur l'Office, les préfectures et sur le système d'asile d'une manière générale ont considérablement crû sur **un axe visant à intégrer l'asile dans une politique de contrôle des flux migratoires**, et ce dans un sens toujours plus restrictif.

La mission attribuée par la loi aux préfectures est d'examiner la demande d'admission au séjour des étrangers présents sur le territoire souhaitant bénéficier de l'asile. La préfecture n'est donc pas compétente pour apprécier la pertinence de la demande d'asile. Cette compétence revient à l'OFPRA et à la Cour Nationale du Droit d'Asile.
Elle ne peut pas non plus s'intéresser à l'entrée irrégulière du demandeur d'asile en France car celle-ci ne peut pas lui être reprochée. Il bénéficie en effet d'une immunité pénale.

Le demandeur d'asile est cependant souvent perçu par l'administration comme **un fraudeur**. La Préfecture, service de l'Etat, va donc chercher par différents moyens à entraver l'accès à la procédure d'asile, pour décourager le fraudeur. Elle va limiter l'accès aux services, contraindre les personnes à revenir de multiples fois, exiger toujours plus de documents qui n'ont pas lieu d'être.

L'instrument d'élection est **le refus d'admission au séjour et le placement en procédure dite "prioritaire"**. Le demandeur se voit interdire l'accès au séjour qui ouvre droit à des prestations sociales et à une prise en charge dans le dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile. La loi prévoit 3 cas pour lesquels le préfet peut refuser l'admission au séjour: la personne est ressortissante d'un pays listé par l'OFPRA comme sûr; la personne représente une menace grave pour l'ordre public; la demande est abusive ou résulte d'une fraude délibérée.

La loi du 16 juin 2011 a durci les conditions d'accès à l'admission au séjour provisoire en étendant la notion de demande frauduleuse. Ainsi, "*constitue une demande d'asile reposant sur une fraude délibérée, la demande présentée par un étranger qui fournit de fausses indications, dissimule des informations concernant son identité, sa nationalité ou les modalités de son entrée en France afin d'induire en erreur les autorités*". Cette disposition, précisée par une circulaire[6], visait à l'origine les personnes dont les empreintes sont illisibles, mais aussi toute personne considérée comme ayant "*dissimulé*" toute information concernant son identité, son état civil, son trajet jusqu'en France et à Grenoble, les motifs jugés "réels" de sa demande.... Par une interprétation extensive, les refus de séjour n'ont cessé d'augmenter à Grenoble.
Pourtant le Conseil d'Etat[7] a considéré qu'une fausse indication, si elle pouvait être un indice de fraude, n'était pas suffisante pour refuser le séjour, le préfet devant prendre en compte l'ensemble des circonstances (information du requérant, volonté ou non d'induire en erreur).

Au niveau national, 26,1%[8] des demandes d'asile ont été traitées selon la procédure prioritaire. **Le préfet de l'Isère a refusé l'admission au séjour à 42,4%[9] des demandeurs d'asile**, faisant de Grenoble la troisième préfecture en termes de nombre de personnes en procédure prioritaire (derrière Angers et Dijon). Il y a eu une **augmentation de près de 50% des placements en procédure prioritaire** entre 2010 et 2011. **Cette procédure d'exception devient alors la norme**.

6 Circulaire du 17 juin 2011 n° IOCK11107701C
7 Conseil d'Etat, 4 octobre 2011, n° 352992
8 Source OFPRA, 2011
9 Source OFPRA, 2011

Soumis à l'impératif de la détection de la fraude, **les responsables du bureau de l'asile consacrent un temps plus qu'indu à la recherche d'éléments permettant de refuser l'admission au séjour**, et surtout à produire des décisions toujours plus charpentées et vétilleuses destinées à un argument opposable à un recours déposé au tribunal administratif.

Ces contrôles divers et variés mobilisent du personnel déjà saturé par le nombre de documents à demander, à pré-remplir, à vérifier et conserver dans ce dédale administratif. Ce sont les pratiques des préfectures elles-mêmes qui paralysent ainsi la gestion de l'accueil des demandeurs d'asile.

Une exception iséroise ?

Les associations dénoncent unanimement la dégradation de l'accès aux procédures d'asile et de l'accueil dans les préfectures françaises.
Pourtant, lorsque l'on compare les pratiques, des différences sautent aux yeux.

Soumise à des impératifs similaires en terme de régionalisation de la demande, et **accueillant plus de deux fois plus de demandes, la préfecture du Rhône fait montre de beaucoup plus d'efficacité!** En 2011, le Rhône a accueilli 1540 premières demandes au total, contre 677 pour l'Isère. Le Rhône a accueilli au total 1557 premières demandes sur les 9 premiers mois de l'année 2012, contre 443 pour l'Isère sur la même période[10].

Or, les conditions d'accueil sont bien différentes…

Les demandeurs d'asile sont accueillis le jour même de leur première présentation à Lyon, à 9h. Tous reçoivent un ticket. Ceux qui ne peuvent entrer le jour même sont reçus en priorité le lendemain – les lundis et jeudis sont réservés en priorité aux personnes venues des autres départements dont Lyon a la responsabilité. Leurs empreintes sont saisies puis les demandeurs d'asile sont orientés vers la Plateforme de Lyon – qui domicilie entre 13 et 30 demandeurs chaque jour, et qui les aide à remplir le formulaire d'admission au séjour. Ils retournent alors à la préfecture sans convocation pour remettre les photos, l'adresse de domiciliation ou d'hébergement, signer et remettre le formulaire d'admission au séjour. Les demandeurs d'asile obtiennent alors immédiatement un formulaire OFPRA et une autorisation de séjour de 1 mois.

10 Source OFPRA

Conclusion »

En principe chacun a accès aux services de l'Etat. En théorie, accueillir dignement les demandeurs d'asile relève d'une mission constitutionnelle et fondamentale. En droit, le rôle de la préfecture est simple et très encadré.

En réalité, il existe autant de pratiques que de préfectures. Le rapport de la CFDA diffusé le 13 février 2013 le montre, toutes ces pratiques ont un point en commun: elles aboutissent à limiter le nombre de demandeurs d'asile ayant accès à la procédure. Nul ne peut décemment imaginer qu'il s'agisse toujours là d'un objectif politique ou administratif…

La préfecture de l'Isère s'illustre par des pratiques visant tout simplement à décourager les demandeurs, sans considération aucune quant à la situation des personnes, quant à l'image donnée des services de l'Etat, quant aux coûts induits par ces méthodes.

Ce rapport ne vise pas à stigmatiser les agents de la préfecture, mais bien à **dénoncer les pratiques imposées par l'administration**, et un fonctionnement dont l'objectif même semble être d'empêcher les usagers d'accéder au service qui les concerne. Fonctionnement qui s'illustre par une culture de la suspicion et une appropriation indue de prérogatives en matière d'asile – allant jusqu'à présenter des obstacle à des personnes reconnues réfugiées.
Fonctionnement dont les usagers comme les agents préfectoraux sont avant tout les victimes.

Car il y a bien une exception grenobloise.

Est-ce que ce serait acceptable de passer la nuit devant la préfecture pour déposer une demande de permis de conduire ou de carte grise? Est-ce que nous laisserions un agent de police nous dire, au petit matin, de revenir un autre jour ou que notre demande n'est "pas prioritaire"?

Lorsqu'un droit constitutionnel est attaqué, lorsqu'une liberté fondamentale est impunément contournée, lorsqu'une population parmi les plus fragiles et les plus démunies se voit repoussée, c'est à chacun d'entre nous, citoyens, de se sentir concerné et de réagir.

Annexe 1: Méthodologie d'observation

Des observations sont conduites par des équipes de bénévoles de l'ADA et de la Cimade depuis le 17/09/2012. Cet accompagnement vise à informer la préfecture de la réalité du nombre de personnes attendant devant sa porte de pouvoir accéder au service asile. Cette information se fait au moyen d'un relevé des noms des personnes présentes, sur la base d'une information orale de la nature et de l'objectif de ce relevé auprès des personnes, et de l'assentiment de ces dernières. Les listes sont remises systématiquement au Préfet et aux responsables de la DICII par email.

A compter du 1/10/2012, le relevé des noms a été réalisé de manière plus systématique, mais toujours sur la base d'un accord des personnes. Les bénévoles ont également noté leurs observations quant à l'accueil offert lors de l'ouverture de la préfecture, ainsi que le nombre de personnes apparemment admises dans l'enceinte du bâtiment.

Le travail ici présenté repose sur la période d'observation s'étendant du 1/10/2012 au 31/01/2013.

Le travail statistique de comptage s'est appuyé sur ces listes quotidiennes, en relevant le nombre de personnes différentes et le nombre de présences sur les listes.

Les listes ont été croisées avec les noms des personnes venues solliciter une aide à l'ADA juste après le passage à la plateforme et pour qui un dossier ou une domiciliation a été ouvert. Il s'agit de personnes dont nous avons la certitude qu'elles ont été effectivement reçues au bureau de l'asile pour entamer des démarches.

Enfin, de manière relativement moins fiable, ces données ont été complétées, pour ce qui est des personnes qui ne sont pas venues solliciter un appui à l'ADA, par l'observation de leur entrée dans la préfecture par les bénévoles présents, et par le constat que ces personnes n'ont pas réapparu dans la file d'attente le lendemain ni les jours suivants.

La plateforme d'accueil, habilitée à recevoir les demandeurs d'asile après leur première présentation en préfecture, n'a pas souhaité communiquer ses chiffres. Le service asile de la préfecture n'a pas non plus répondu à nos sollicitations.

Le travail quotidien d'accompagnement des demandeurs d'asile devant la préfecture se poursuit actuellement.

Annexe 2: Chiffres et statistiques

En moyenne, les listes sont composées de 20 à 30 personnes venues solliciter l'asile aux portes de la préfecture.

NB: le premier tableau donne le total depuis le 17/09/2012. L'étude finale n'a cependant pris en compte que les chiffres depuis le 01/10/2012 jusqu'au 31/01/2013, soit 4 mois d'observation.

TABLEAU 1: ETUDE A PARTIR DES LISTES DU 17/09/2012 AU 31/01/2013

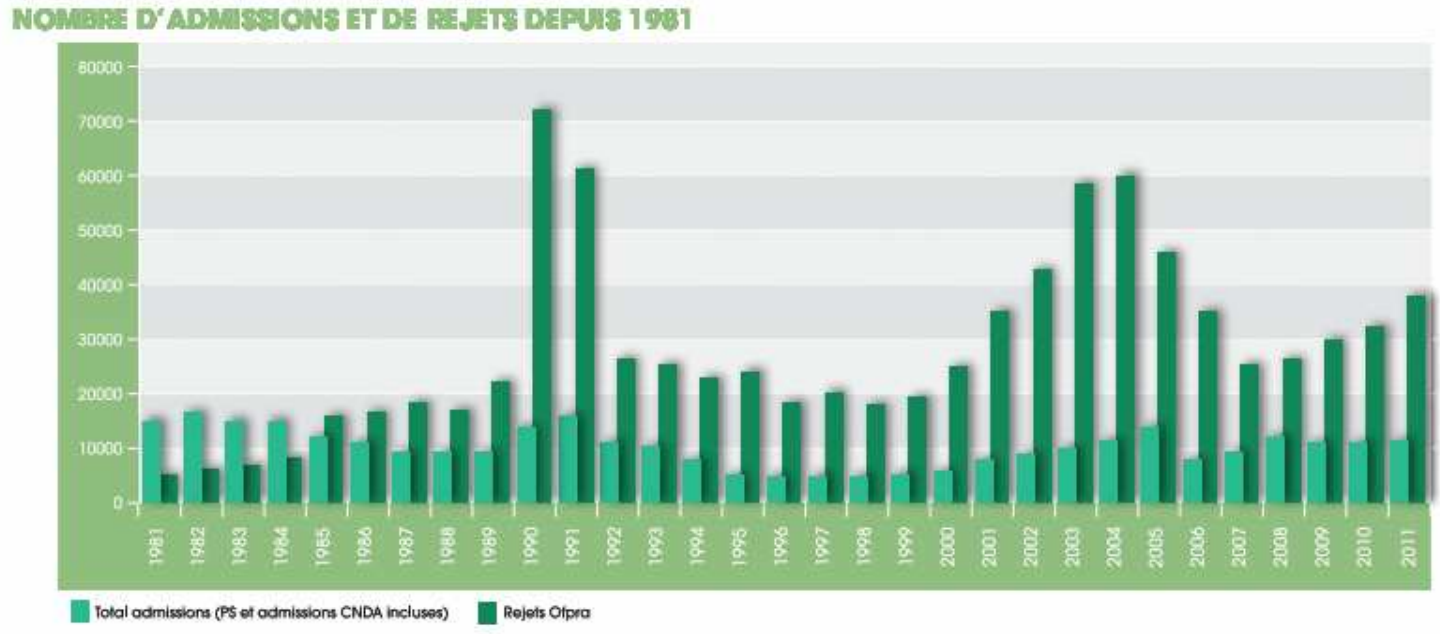
Nombre de présentation en préfecture	Nombre de personnes présentes sur les listes	Personnes entrées	**Personnes qui ne sont pas entrées**
plus de 5 fois	56	22	**34**
5 fois	22	12	**10**
4 fois	45	19	**26**
3 fois	53	37	**16**
2 fois	99	57	**42**
1 fois	147	57	**90**
Total	**422**	**204**	**218**
% total	100	% réussite: 48,3	% échec: **51,7**

TABLEAU 2: MOYENNES MENSUELLES

	septembre (*) 2012	Octobre 2012	Novembre 2012	Décembre 2012	janvier 2013	**TOTAL**
Nombre de jours d'ouverture	8	18	17	15	17	**67**
Personnes entrées	21	37	39	39	61	**176**
Personnes refoulées à l'entrée	12	51	40	54	67	**212**
Total	33	88	79	93	128	**388**
Moyenne pers. différentes / jour	*4,1*	*4,9*	*4,6*	*6,2*	*7,5*	***5,8***
Moyenne pers. entrées / jour	*2,6*	*2,1*	*2,3*	*2,6*	*3,6*	***2,6***
Moyenne pers. refoulées / jour	*1,5*	*2,8*	*2,4*	*3,6*	*3,9*	***3,2***
(*) Exclus de l'étude finale						

Evolution de la demande d'asile en France sur 20 ans:
où est la hausse exceptionnelle?

Le nombre de demandeurs d'asile est sujet à des variations périodiques, en fonction de l'actualité internationale. Cependant, sur le long temps, il ne connaît pas de croissance particulièrement notable.



Source: OFPRA, rapport d'activité 2011

Annexe 3: Qu'est-ce que le droit d'asile ?

Un demandeur d'asile est une personne qui demande une protection à la France parce qu'elle est menacée ou persécutée dans son pays d'origine. Ce n'est pas une personne en situation irrégulière. La France a des obligations internationales et ne peut renvoyer cette personne sans examiner sa demande, cette personne doit pouvoir faire sa demande dans des conditions décentes.

La **Convention de Genève du 28 juillet 1951 et le protocole de New-York du 30 janvier 1967** ratifiés par la France sont les deux textes internationaux qui définissent les **personnes réfugiées**. Notre Constitution protège également les **combattants de la liberté**. En complément, le CESEDA a introduit une "**protection subsidiaire**" pour ceux dont la persécution n'entrerait pas dans le cadre des cinq motifs définis par la Convention de Genève.

Une personne demande une protection parce qu'elle est persécutée dans son pays ou craint de l'être en raison de ses opinions politiques, de sa race, de sa religion, de sa nationalité, ou de son appartenance à un groupe social déterminé.

Il peut également s'agir d'une personne exposée dans son pays à la peine de mort, à la torture ou des peines ou traitements inhumains ou dégradants; d'un civil exposé à une menace grave en raison d'une situation de violence généralisée résultant d'un conflit armé.

Enfin, tout homme persécuté en raison de son action en faveur de la liberté a droit d'asile en France.

Quelles sont les étapes de la demande d'asile ?

Etape 1 : la préfecture

Premier interlocuteur du demandeur d'asile parvenu en France, la préfecture est compétente pour lui donner le droit au séjour durant l'examen de sa demande d'asile. Elle vérifie s'il n'a pas cherché asile ou transité dans un autre pays de l'Union européenne grâce au fichier EURODAC.

Selon la situation du demandeur et en fonction des pratiques divergentes des préfectures, la préfecture admet la personne au séjour pour la durée de la procédure, dont la durée moyenne est de 19 mois. Il s'agit de la **procédure dite "normale".** Le demandeur bénéficie de récépissés renouvelés tous les trois mois. Il a accès en théorie au dispositif d'hébergement des demandeurs d'asile extrêmement saturé en ce moment. A défaut, il perçoit une allocation temporaire d'attente.

La préfecture peut refuser l'admission au séjour, pour l'un des motifs suivants : si la demande d'asile est considérée comme frauduleuse, abusive ou visant à faire échec à un éloignement; si le demandeur est originaire d'un pays considéré comme sûr par l'OFPRA ou relevant de l'article 1C5 de la convention du 28 juillet 1951; si sa présence constitue une menace grave pour l'ordre public.

Le demandeur est alors toléré sur le territoire jusqu'à la décision de l'OFPRA, mais se voit ensuite refuser le droit au séjour, alors que, s'il a déposé un recours contre un rejet de l'OFPRA, sa demande d'asile est toujours en cours d'examen. Il s'agit d'une **procédure d'exception, dite "prioritaire"**. Il ne bénéficie d'aucun droit économique et social pour la durée de l'examen de sa demande d'asile.

Si le demandeur s'avère avoir transité ou fait une demande d'asile dans un autre pays de l'Union européenne, la préfecture rejette sa demande d'admission au séjour, et engage des démarches pour demander sa réadmission dans cet autre Etat, en vertu du **règlement "Dublin 2".** La personne n'a pas la possibilité de déposer une demande d'asile en France pour la durée de cette procédure.

Selon son régime de procédure, le demandeur aura accès à des droits et à un soutien minimum pour vivre en France, ou au contraire se retrouvera en situation d'extrême précarité. Tout au long de l'examen de sa demande d'asile, la personne devra retourner régulièrement à la préfecture pour toutes les formalités liées à son séjour : renouvellement de son récépissé, convocation Dublin pour une éventuelle réadmission dans un autre pays.

La préfecture remet dans tous ces cas, sauf dans le cas d'une procédure "Dublin", le formulaire qui permet de saisir l'OFPRA.

Etape 2 : l'Office Français pour la Protection des Réfugiés et Apatrides (OFPRA) et la CNDA

L'OFPRA, administration sous tutelle du Ministère de l'Intérieur, est seul compétent pour déterminer si la personne doit être protégée en lui reconnaissant la qualité de réfugié, ou la protection subsidiaire.

Les décisions de l'OFPRA peuvent faire l'objet d'un recours devant la Cour nationale du Droit d'Asile (CNDA) quia le pouvoir d'annuler une décision de l'OFPRA et de reconnaître le statut de réfugié ou une protection subsidiaire.

Il s'agit des seules institutions aptes à connaître et examiner les motifs d'une demande de protection.

Annexe 4: Textes de référence

► **L'article R.741-2 du CESEDA** pose les conditions de délivrance de l'Autorisation provisoire de séjour (APS) et du formulaire OFPRA de demande d'asile. Ces conditions sont prévues strictement dans les textes:

"*L'étranger qui, n'étant pas déjà admis à résider en France, sollicite son admission au séjour au titre de l'asile en application de l'article L. 741-1 présente à l'appui de sa demande :*

- *Les **indications relatives à son état civil** et, le cas échéant, à celui de son conjoint et de ses enfants à charge ;*
- *Les documents mentionnés dans l'arrêté prévu par l'article R. 211-1 justifiant qu'il est entré régulièrement en France ou, à défaut, **toutes indications portant sur les conditions de son entrée en France et ses itinéraires de voyage** à partir de son pays d'origine ;*
- ***Quatre photographies** de face, tête nue, de format 3,5 cm x 4,5 cm récentes et parfaitement ressemblantes ;*
- ***L'indication de l'adresse** où il est possible de lui faire parvenir toute correspondance pendant la durée de validité de l'autorisation provisoire de séjour délivrée sur le fondement de l'article R. 742-1. Si le choix d'une adresse se porte sur celle d'une association, celle-ci doit être agréée par arrêté préfectoral. L'agrément est accordé pour une durée de trois ans renouvelable aux associations régulièrement déclarées depuis au moins trois années dont l'objet est en rapport avec l'aide ou l'assistance aux étrangers, et justifiant d'une expérience dans les domaines de l'accueil, de la prise en charge, de la domiciliation ou de l'hébergement des demandeurs d'asile, ainsi que de leur aptitude à assurer effectivement la mission de réception et de transmission des courriers adressés aux demandeurs d'asile*."

Il s'agit là d'une liste exhaustive: **toute exigence supplémentaire, non prévue par les textes, est illégale.**

L'article R.741-2 poursuit en indiquant l'obligation d'information faite à la préfecture:
"*L'indication des pièces à fournir par l'étranger qui sollicite son admission au séjour au titre de l'asile en application du présent article est portée à sa connaissance par les services de la préfecture. Ces derniers remettent alors à l'étranger un **document d'information sur ses droits et sur les obligations** qu'il doit respecter eu égard aux conditions d'accueil des demandeurs d'asile, ainsi que sur les organisations qui assurent une assistance juridique spécifique et celles susceptibles de l'aider ou de l'informer sur les conditions d'accueil dont il peut bénéficier, y compris les soins médicaux. **Cette information se fait dans une langue dont il est raisonnable de penser que le demandeur d'asile la comprend***."

► La **décision du Conseil d'Etat du 23 mars 2009**, décision n°325884 mentionnée dans les tables du recueil Lebon, ayant valeur de décision de principe et est applicable telle quelle:
« *Considérant [qu'au sens des dispositions de l'article L.521-2 du CJA] la notion de liberté fondamentale englobe s'agissant des ressortissants étrangers qui sont soumis à des mesures spécifiques réglementant leur entrée et leur séjour en France et qui ne bénéficient donc pas, à la différence des nationaux de la liberté d'entrée sur le territoire, le droit constitutionnel d'asile qui a pour corollaire le droit de solliciter le statut de réfugié, dont l'obtention est déterminante pour l'exercice par les personnes concernées des libertés reconnues de façon générale aux ressortissants étrangers; **que la privation du bénéfice des mesures prévues par la loi afin de garantir aux demandeurs d'asile des conditions matérielles d'accueil décentes jusqu'à ce qu'il ait été statué définitivement sur leur demande est susceptible de constituer une atteinte grave et manifestement illégale à cette liberté**;* »

► Circulaire du 4 décembre 2012

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

Secrétariat Général

Paris, le 0 4 DEC. 2012

Secrétariat général
à l'immigration et à l'intégration

Le Ministre

N° 12-028975-D

à

Messieurs les Préfets de région,
Mesdames et Messieurs les Préfets de département,
Monsieur le Préfet de police

Objet : Améliorer l'accueil des étrangers en préfecture
PJ : Liste des annexes et 4 annexes

Améliorer l'accueil des étrangers en préfecture est une priorité du ministre à double titre: il y va de l'image du service public et de la volonté, affirmée par le Président de la République, de contribuer à la sécurisation du parcours des migrants.

L'inspection générale de l'administration a réalisé, sur la base d'un questionnaire aux préfectures, un diagnostic général de l'accueil des étrangers en préfecture et identifié des difficultés susceptibles d'apparaître à court et moyen terme.

Malgré les progrès réalisés, l'état des lieux laisse apparaître des situations très hétérogènes et la persistance de difficultés importantes. En effet, plusieurs indicateurs de difficultés récurrentes ont été mis en évidence, en particulier l'existence de files d'attente nocturnes, au moins 2 heures avant l'ouverture dans 21 sites (10%), un temps d'attente à l'extérieur des locaux au moins égal à une heure dans 25 sites (12 %), la présence d'au moins 100 personnes à l'extérieur des locaux à l'heure de l'ouverture dans 21 sites (10 %), ou encore l'impossibilité de recevoir au moins 10 personnes en moyenne par jour du fait de l'insuffisance des capacités d'accueil dans 11 sites (5 %).

A ces difficultés constatées s'ajouteront notamment les conséquences de l'internalisation totale des procédures de titres de séjour des étrangers du fait du déploiement d'AGDREF 1 bio ainsi que de la mise en œuvre de la circulaire du 28 novembre 2012 fixant les conditions d'examen des demandes d'admission exceptionnelle au séjour, lesquelles induiront des flux supplémentaires d'usagers aux guichets des préfectures.

Afin de faire face, dans les meilleures conditions possibles, aux difficultés présentes et aux perspectives susmentionnées, il vous est demandé de vérifier et, le cas échéant d'aménager les conditions de l'accueil des étrangers en préfecture (I). Vous serez aidé dans cette démarche par l'administration centrale au travers notamment de la mission d'appui nationale créée spécialement à cet effet (II) Des mesures de simplification sont prises immédiatement pour diminuer le nombre de passages au guichet des préfectures (III). Des moyens sont identifiés pour contribuer à l'amélioration physique des conditions d'accueil (IV).

ADRESSE POSTALE : PLACE BEAUVAU 75800 PARIS CEDEX 08 – STANDARD 01 49 27 49 27 – 01 40 07 60 60
Internet : www.interieur.gouv.fr

I. Les mesures d'amélioration de l'accueil des étrangers en préfecture

Il vous est d'abord demandé d'établir un diagnostic des conditions d'accueil des étrangers dans votre préfecture. De nombreuses préfectures ont d'ores et déjà entrepris des réflexions et arrêté des dispositifs en ce sens, notamment en ce qui concerne les aménagements immobiliers liés à l'application AGDREF.

En fonction de ses résultats, les préfectures qui présenteraient des éléments de fragilité significatifs sont invitées à élaborer un plan d'action visant à optimiser les conditions d'accueil des étrangers, notamment en termes d'homogénéité procédurale et logistique.

I.1. Etablissement du diagnostic

En raison de la grande disparité des situations, les plans d'action ne sauraient décliner un schéma global et doivent être adaptés selon les sites et les contextes locaux.

Il revient ainsi à chaque préfecture d'établir un auto-diagnostic du cadre et des modalités de l'accueil des étrangers, sur la base du questionnaire figurant en annexe 1 ci-jointe et prenant en compte les initiatives d'ores et déjà prises au cours des derniers mois.

Les sites présentant des difficultés avérées en termes de conditions d'accueil des étrangers ou susceptibles d'en connaître devront transmettre leur diagnostic à la mission d'appui (cf. infra) ainsi qu'aux directions concernées du ministère d'ici le **30 janvier prochain**.

I.2. Etablissement du plan d'action

Pour les sites qui jugeront nécessaire de s'engager dans un plan d'action, ce document devra présenter de manière opérationnelle (actions identifiées, personne en charge de la mise en œuvre, système de pilotage, etc…), les pistes que vous entendez suivre afin d'améliorer de façon durable et perceptible les conditions d'accueil des étrangers à la préfecture ou, le cas échéant, des sous-préfectures.

Son élaboration sera réalisée en faisant appel aux agents des services d'accueil et d'instruction. Ces derniers sont en effet en contact quotidien avec les usagers et il convient de les associer pleinement tant sur le diagnostic que sur l'identification des pistes d'amélioration.

Dans ce cadre, vous examinerez la possibilité d'activer les leviers d'amélioration figurant dans l'annexe 3, fondés sur des expériences déjà mises en œuvre dans des préfectures dûment identifiées. Vous êtes bien entendu invités à échanger directement et à proposer au besoin au responsable de la mission d'appui tous les ajustements, correctifs et précisions que vous aurez identifiés dans le contenu de ces fiches. Ces dernières seront mises en ligne sur l'intranet du SG/DMAT et sur celui du SGII et feront l'objet de mises à jour régulières.

Votre plan d'action devra être adressé d'ici le **15 mars prochain**, à la mission d'appui et aux directions concernées du ministère.

Nous vous invitons à assurer une information régulière des représentants des personnels sur le contenu et la mise en œuvre du plan.

II. L'accompagnement des préfectures par l'administration centrale

L'administration centrale est mobilisée pour soutenir vos initiatives. A la demande du cabinet du ministre, un dispositif d'appui spécifique a été mis en place.

II.1. La mission d'appui aux préfectures.

Une mission d'appui aux préfectures a été mise en place, confiée à un directeur de projet placé auprès du secrétaire général du ministère et du secrétaire général à l'immigration et l'intégration.

Son rôle consistera, en lien avec les directions concernées du ministère (direction de la modernisation et de l'action territoriale, direction de l'évaluation de la performance et des affaires financières et immobilières, direction des systèmes d'information et de communication, direction de l'immigration, direction de l'accueil, de l'intégration et de la citoyenneté, et service de l'asile), à :

- aider les préfectures dans l'établissement de leur auto-diagnostic et, pour celles qui sont concernées, de leur plan d'action;
- veiller au déploiement des leviers d'amélioration existants et des bonnes pratiques identifiées ;
- examiner et relayer auprès des directions concernées les éventuelles demandes formulées par les préfectures pour améliorer les conditions d'accueil des ressortissants étrangers ;
- assurer l'interface entre les directions du ministère en charge des différents aspects du plan d'action national.

La mission d'appui sera le correspondant des préfectures pour veiller au bon déploiement des orientations de la présente circulaire. Elle mettra en place les outils de suivi permettant de rendre compte des avancées obtenues en matière d'amélioration de l'accueil des étrangers des préfectures.

II.2. Le dispositif local d'accompagnement

Dans le cadre de l'établissement des plans d'action, il est proposé aux départements confrontés aux difficultés les plus sérieuses, de bénéficier d'une offre d'accompagnement local.

A l'issue de l'examen de vos diagnostics, la mission d'appui, conjointement avec la DMAT, pourra ainsi vous proposer, de mettre un prestataire à votre disposition.

Le nombre de jours d'intervention sera gradué selon les situations locales. L'accompagnement pourra intervenir à différents stades du processus (aide à la finalisation du diagnostic, aide à l'animation des groupes de travail participatifs, aide à la mise en œuvre des leviers d'amélioration et pérennisation de la démarche).

Une aide particulière sera accordée à la question de l'utilisation des nouvelles technologies, dans le cadre des plans d'action. Les nouveaux modes de communication avec les usagers (envoi de SMS, prise de rendez vous en ligne…) sont utilisés dans certains départements très sollicités en matière d'accueil des étrangers. Le dispositif local d'accompagnement permettra de disposer d'un bilan global de ces pratiques, et d'envisager, avec l'appui de la DSIC, les conditions dans lesquelles leur diffusion et leur généralisation pourra être accélérée.

III. Des mesures de simplification immédiates visant à diminuer le nombre de passages aux guichets des préfectures.

Conformément aux préconisations de l'IGA, des mesures de simplification sont mises en œuvre, afin de diminuer le nombre de passages au guichet des préfectures.

Dans cette perspective, vous êtes invités :

- s'agissant des récépissés "Asile", à délivrer un premier récépissé d'une durée de 6 mois, renouvelable pour une durée de 3 mois[1] . Cette mesure est liée au constat fait d'une durée moyenne d'instruction de près de deux ans (y compris les délais de recours). L'Inspection générale a estimé à 120 000 le nombre de passages en préfecture qui pourraient être économisés par cette mesure ;
- s'agissant des récépissés "titres de séjour", à généraliser la délivrance de premiers récépissés d'une durée de 4 mois, renouvelables pour une durée de 3 mois, conformément à la circulaire IOCL1200311C du 5 janvier 2012 relative aux conditions de délivrance et à la durée de validité des récépissés et des titres de séjour.

IV. L'aide au financement des projets d'amélioration de l'accueil

Au plan immobilier, le dispositif de travaux financés sur le programme 307 (PNE) dans le cadre du déploiement d'AGDREF 1bio va continuer à se déployer en 2013. Les questions de capacité pour les sites à accueillir de nouveaux flux ont été examinées à l'occasion de l'élaboration de la programmation de ce dispositif.

Si des besoins complémentaires à la programmation existante apparaissaient, vous adresserez vos demandes de financement de projets, afin qu'elles soient examinées conjointement par la DEPAFI, la DMAT, en lien avec la mission d'appui.

Au plan mobilier des projets relatifs à l'amélioration de l'accueil pourront être financés ou cofinancés dans la limite des crédits disponibles sur l'enveloppe des crédits mutualisés du programme 307 (gestionnaires de files d'attente, signalétique, mobilier d'accueil...). Les demandes devront être adressées à la DMAT et la mission d'appui.

V. Pilotage ministériel du projet

Afin de pouvoir rendre compte de l'amélioration effective des conditions d'accueil, un tableau de bord national sera tenu par la mission d'appui. Il sera alimenté par les tableaux de bord départementaux, dont le modèle figure en annexe n°4, que vous renseignerez sur une base mensuelle. Ce tableau permettra de faire le point des difficultés rencontrées et des réponses apportées.

Un point de situation sera réalisé avec les sites concernés au mois de juin 2013 afin de s'assurer des résultats effectifs et des difficultés éventuellement rencontrées sur le terrain.

Nous vous remercions de votre engagement pour ce chantier prioritaire.

Pour le ministre et par délégation,
Le secrétaire général
à l'immigration et à l'intégration

Luc Derepas

Pour le ministre et par délégation,
Le préfet, secrétaire général

Didier Lallement

[1] Pour des raisons techniques, la modification d'AGDREF permettant la délivrance de ce récépissé de 6 mois ne sera effective que dans quelques semaines. Vous en serez informé en temps utile.